

Europeizacja belgijskiej administracji publicznej

Europeanisation of Belgian public administration

Inga Kawka^a

^a*Katedra Prawa Europejskiego, Wydział Prawa i Administracji Uniwersytet Jagielloński, ul. Gołębia 12, 31-007 Kraków*

inga.kawka@uj.edu.pl

STRESZCZENIE

Cel: Celem artykułu jest określenie wpływu integracji europejskiej na belgijskie struktury instytucjonalne.

Materiał i metody: Badania przeprowadzone w pracy polegały przede wszystkim na interpretacji przepisów prawnych przy wykorzystaniu reguł semantycznych i syntaktycznych języka prawnego i naturalnego, reguł logiki formalnej oraz wnioskowań prawniczych. Przedmiot badań stanowiły unijne akty prawne oraz Konstytucja Belgii i ustawodawstwo będące podstawą funkcjonowania belgijskiej administracji publicznej.

Wyniki: Wpływ integracji europejskiej na belgijskie struktury administracyjne wynika z konieczności wypracowania jednolitego stanowiska tego państwa na forum UE oraz efektywnego wypełniania zobowiązań wynikających z prawa UE.

Wnioski: Wpływ Europy na belgijską administrację publiczną i federalną strukturę tego państwa jest dwojaki. Integracja Belgii w ramach struktur europejskich stanowi jeden z powodów istnienia i funkcjonowania federalnej służby publicznej, wzmacnia szczebel centralny administracji i wprowadza konieczność współpracy między częściami związkowymi. Jednocześnie UE ma wpływ na dynamikę instytucjonalną belgijskiej federacji przez wspieranie regionów, co prowadzi do decentralizacji.

SŁOWA KLUCZOWE: europeizacja, krajowa administracja publiczna, administracja publiczna w Belgii, federacja belgijska

Wstęp

W celu analizy wpływu integracji europejskiej na belgijskie struktury instytucjonalne przydatne jest pojęcie europeizacji administracji. Europeizacja dotyczy nie tylko administracji i prawa administracyjnego, ale także wielu innych dziedzin: edukacji, badań, prawa, języka, polityki (29). Termin ten jest charakteryzowany w doktrynie prawnej jako proces: tworzenia, rozpowszechniania i instytucjonalizacji formalnych i nieformalnych reguł, procedur, wzorców, stylów, praktyk, wspólnych wyobrażeń i norm, które są definiowane i scalane w ramach polityk UE, a następnie wprowadzane do krajowych (narodowych lub regionalnych) sposobów komunikacji, struktur politycznych oraz polityk publicznych (19), (2). Niektórzy autorzy (6) podkreślają również aspekt europeizacji polegający na wpływie państw członkowskich UE, jej regionów i podmiotów krajowych na kształtowanie polityk unijnych, nazywając ją europeizacją wertykalną oddolną (*bottom-up*) w przeciwieństwie do europeizacji wertykalnej odgórnej (*top-down*) (4), (13), (30). W artykule poddano analizie przede wszystkim oddziaływanie wertykalne odgórne prawa Unii Europejskiej na belgijskie ustrojowe prawo administracyjne, i tym samym na struktury belgijskiej administracji.

W polskiej literaturze nauki prawa administracyjnego problematyka ustroju administracji publicznej w Belgii nie jest szerzej podejmowana. Nieliczne opracowania odnoszą się do belgijskiej zdecentralizowanej administracji publicznej w postaci gminnego samorządu terytorialnego (3), (4), (5).

Unijna zasada autonomii instytucjonalnej

Prawo unijne formułuje zasadę autonomii instytucjonalnej. Oznacza ona, zgodnie z orzeczeniem TS w sprawie 51/71 (wyrok z dnia 15 grudnia 1971 r. w sprawach połączonych 51 do 54/71 *International Fruit Company NV i inni przeciwko Produktschap voor groenten en fruit*, Zb. Orz. 1971, str. 1107, pkt 4), że „jeżeli Traktaty lub rozporządzenia powierzają państwom członkowskim kompetencje lub nakładają na nie obowiązki w celu wdrażania prawa wspólnotowego, to kwestia wykonywania tych kompetencji i wywiązywania się z obowiązków, które to zadania państwa członkowskie mogą powierzyć organom krajowym, zależy jedynie od systemu konstytucyjnego danego państwa”. Do państw członkowskich należy zatem wyznaczenie organów zapewniających efektywne stosowanie prawa unijnego oraz określenie reguł funkcjonowania i organizacji tych organów. Postanowienia prawa pierwotnego, rozporządzenia czy dyrektywy zobowiązują zazwyczaj państwa jedynie do wyznaczenia właściwych organów

odpowiedzialnych za realizację danych zadań w ramach polityk UE. Prawo unijne pozostawia państwom członkowskim wybór charakteru organów – rządowych, samorządowych, prywatnych – które mają wypełniać unijne obowiązki (15). Zasadę autonomii instytucjonalnej podkreśla art. 4 ust. 2 TUE, który stanowi, że „Unia szanuje równość państw członkowskich wobec Traktatów, jak również ich tożsamość narodową, nierozzerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, w tym w odniesieniu do samorządu regionalnego i lokalnego”. Prowadzi to do samodzielności państw członkowskich w kwestiach związanych z dostosowaniem struktur administracyjnych i sądowniczych do członkostwa w Unii i jest związane z różnicami w krajowych systemach prawnych dotyczącymi organizacji struktur publicznych państw członkowskich. Różnice te wynikają z uwarunkowań historycznych, tradycji i kultury prawnej poszczególnych krajów i kształtują ich tożsamość narodową.

Przyczyny przekształceń ustroju administracji krajowej

Zasadę autonomii instytucjonalnej ogranicza konieczność zapewniania efektywności prawa UE. Swoboda państw członkowskich w zakresie określania własnych struktur politycznych i konstytucyjnych jest bowiem limitowana potrzebą zapewnienia terminowego i skutecznego wykonywania zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Tym samym państwa członkowskie Unii dla uzasadnienia naruszeń prawa UE nie mogą powoływać się na krajowe reguły ustrojowe, z wyjątkiem tych zasad, które można zaliczyć do fundamentalnych i składających się na tożsamość narodową państwa. Kraje Unii mają więc obowiązek, takiego zorganizowania swoich struktur administracyjnych i szerzej instytucjonalnych oraz podziału kompetencji między organy władzy publicznej, aby zadania wynikające z prawa unijnego były efektywnie wykonywane. Jednym z warunków określonych przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w 1993 r. przyjęcia państwa do Unii Europejskiej jest zdolność do spełniania wymogów członkostwa, włączając w to skuteczne wdrażanie zasad, norm i polityk tworzących unijny dorobek prawny (*acquis de l'Union*). Państwa, które przystąpiły do UE w 2004 r. później miały obowiązek dostosowania administracji krajowej do standardów europejskich przed przystąpieniem do UE. Obecnie procesy europeizacji rozwiązań instytucjonalnych dotyczą wszystkich państw członkowskich w jednakowym stopniu i przebiegają synchronicznie.

Obowiązek dostosowania ustroju administracji krajowej do skutecznego stosowania *acquis de l'Union* wynika z zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE) i został doprecyzowany, jeśli chodzi o wykonywanie prawa UE, w art. 291 TFUE. Zgodnie z tą zasadą, państwa

członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Natomiast według art. 291 TFUE, „państwa członkowskie przyjmują wszelkie środki prawa krajowego niezbędne do wprowadzenia w życie prawnie wiążących aktów Unii”. Użyte w art. 291 TFUE sformułowanie „wprowadzenie w życie” (ang. *to implement*, fr. *la mise en oeuvre*, niem. *Durchführung*) nie oznacza nadania aktowi wiążącego prawa Unii mocy prawnie obowiązującej, ale to, że dany akt będzie rzeczywiście wykonywany i stosowany w porządkach prawnych państw członkowskich, a wskazane w nim cele będą realizowane (29).

Podstawową przyczyną przekształceń ustroju administracji krajowej wynikającą z integracji w ramach Unii Europejskiej jest konieczność skutecznego wdrażania i stosowania unijnego prawa przez organy administracji publicznej państw członkowskich, co wymaga ich współpracy z administracją unijną oraz pozostałych państw członkowskich. Zdarza się jednak również wyjątkowo, że prawo Unii zawiera wymogi bezpośrednie w stosunku do ustroju administracji krajowej. Przepisy unijne wprawdzie nie wskazują konkretnych podmiotów, które mają stosować prawo UE, ani nie rozstrzygają precyzyjnie o ich pozycji ustrojowej, ale czasami kształtują niektóre jej elementy, jak np. wymóg niezależności krajowych organów regulacyjnych w sektorach infrastrukturalnych. Postanowienia takie dotyczą przede wszystkim dziedzin, w przypadku których prawo unijne w bardzo dużym stopniu ingeruje w dany obszar. Najczęściej jednak *acquis de l'Union* pośrednio wpływa na kształt ustrojowy administracji krajowej, nakładając na państwa członkowskie obowiązek przyznania określonym organom administracji publicznej lub innym podmiotom ściśle sprecyzowanych kompetencji i umożliwienia im skutecznego ich wykonywania. Przekształcenia ustrojowe administracji krajowej wynikają także z konieczności współpracy między administracją unijną i krajową. Współpraca wymaga porównywalności i kompatybilności, odpowiednich organów administracji publicznej i ich zdolności do współdziałania (9), co faworyzuje niektóre rozwiązania ustrojowe.

Struktura belgijskiej federacji

W roku 1830 Belgia powstała jako państwo unitarne. Sytuacja zmieniła się w ciągu ostatnich pięciu dekad. Obecnie Belgia dołączyła do grona krajów, które rozwiązują napięcia i konflikty między wewnętrznymi grupami etnicznymi, kulturowymi, językowymi przez przyznawanie im autonomii. Proces federalizacji Belgii przebiegł w trzech głównych etapach: w 1970 r. uznano prawo różnych społeczności terytorialnych i kulturowych do autonomii, między 1980 a 1983

dokonano regionalizacji państwa, w 1993 miała miejsce właściwa „federalizacja” (21). W wyniku nowelizacji Konstytucji z dnia 5 maja 1993 r. utworzono belgijskie państwo federalne.

Zgodnie z art. 1 Belgijskiej Konstytucji, Belgia jest państwem federalnym składającym się ze wspólnot i regionów. Obejmuje trzy wspólnoty: Wspólnotę Francuską, Wspólnotę Flamandzką i Wspólnotę Niemieckojęzyczną (art. 2 Konstytucji). Składa się z trzech autonomicznych regionów: Regionu Walońskiego, Regionu Flamandzkiego i Regionu Brukselskiego (art. 3 Konstytucji). Belgia obejmuje też cztery regiony językowe: region języka francuskiego, region języka niderlandzkiego, dwujęzyczny (francusko-niderlandzki) region stołeczny Brukseli i region języka niemieckiego, a każda gmina Królestwa stanowi część jednego z tych regionów językowych (art. 4 Konstytucji) (12). W każdym regionie językowym władze (związkowe i federalne) zobowiązane są używać lokalnego języka we wszystkich dziedzinach swojej działalności. Belgijską federację charakteryzuje zatem istnienie dwóch rodzajów jednostek federacyjnych: regionów i wspólnot. Regiony mają charakter terytorialny, natomiast wspólnoty grupują społeczności o tożsamym języku i kulturze. Wspólnota Francuska obejmuje swoją jurysdykcją instytucje i osoby w Walonii oraz instytucje francuskojęzyczne w Brukseli, Wspólnota Flamandzka instytucje i osoby we Flandrii oraz instytucje flamandzkie w Brukseli, a Wspólnota Niemieckojęzyczna instytucje i osoby na terytorium niemieckojęzycznym we wschodniej części Belgii. Podstawą podziału kompetencji między szczeble: federalny, wspólnotowy i regionalny jest zasada wyłączności (w przeciwieństwie do kompetencji konkurencyjnych), a równość prawna trzech porządków (federalnego, wspólnotowego i regionalnego) wyklucza jakąkolwiek hierarchię. Regiony posiadają kompetencje w dziedzinach, które mają wpływ na szeroko rozumiane zagospodarowanie przestrzenne. Wykonują one swoje uprawnienia w sprawach: gospodarki, zatrudnienia, rolnictwa, polityki wodnej, mieszkalnictwa, robót publicznych, energii, transportu, ochrony środowiska, planowania przestrzennego, ochrony przyrody, kredytów, handlu zagranicznego i nadzoru nad prowincjami, gminami i organami międzywspólnotowymi. W związku z tym, że podstawą wspólnot są tworzące je społeczności do ich kompetencji zalicza się: kulturę, edukację, politykę zdrowotną (profilaktyka i medycyna lecznicza), pomoc jednostkom (ochrona młodzieży, pomoc społeczna, pomoc rodzinom, przyjmowanie imigrantów itd.) (14).

Federację belgijską charakteryzuje asymetria instytucjonalna. Wspólnota Flamandzka zarządza zarówno sprawami wspólnotowymi, jak i regionalnymi. Od czasu ustawy specjalnej z dnia 8 sierpnia 1980 r. wykonuje ona wszystkie uprawnienia przyznane Regionowi Flamandzkiemu. Artykuł 137 konstytucji belgijskiej z dnia 17 lutego 1994 r. przewiduje możliwość za-

wiązania takiego połączenia. Flamandzcy rządzący postanowili nie organizować szczebla regionalnego. Są oni zwolennikami federalizmu, którego podstawą są dwie główne wspólnoty językowe: niderlandzka i francuska. Natomiast po stronie francuskojęzycznej, instytucje i uprawnienia federacji pozostają rozdrobnione: opierają się na Wspólnocie Francuskiej, Regionie Walońskim, Regionie Stołecznym Brukseli, Komisji Wspólnoty Francuskiej Regionu Stołecznego Brukseli (14).

Uprawnienia regionów i wspólnot mają nie tylko charakter wewnętrzny, ale również międzynarodowy (13). Regiony i wspólnoty posiadają kompetencje w dziedzinie stosunków międzynarodowych w kwestiach, za które są odpowiedzialne.

Integracja europejska jako czynnik wzmacniający belgijską federalną służbę publiczną

Jedna ze sfer europeizacji belgijskiej administracji publicznej jest związana z obszarem aktywności Belgii określanym przez A. Nowaka-Fara (18) jako kooperacyjno-negocjacyjny, w którym państwa członkowskie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji w ramach Unii. Ze względu na fakt, iż belgijskie jednostki związkowe mają kompetencje nie tylko *pro foro interno*, ale również *pro foro externo* istnieje niezgodność między belgijskim federalizmem a procesem podejmowania decyzji w Unii Europejskiej. Belgia tak jak pozostałe państwa członkowskie może być reprezentowana w Radzie Unii Europejskiej przez jednego ministra, który zajmuje stanowisko w imieniu całego kraju. Problem ograniczonego uczestnictwa regionów w unijnym procesie decyzyjnym nazywany jest w literaturze niedostrzeganiem regionów (*regional blindness*) (20), (28). Stało się ono jeszcze bardziej widoczne wraz z rozszerzeniem kompetencji UE na dziedziny tradycyjnie postrzegane w państwach członkowskich jako pozostające w rękach władz regionalnych lub lokalnych (edukacja, ochrona środowiska, rozwój gospodarczy, planowanie przestrzenne, transport, usługi publiczne oraz polityka społeczna) oraz wraz ze wzrostem liczby unijnych aktów prawnych, których wdrażanie powierzone zostało regionalnym organom administracji. Kompetencje jednostek federacyjnych w Belgii oraz rodzaje składów Rady UE wyróżnianych ze względu na materię, którą się zajmują, pokazuje, że regiony i wspólnoty mają uprawnienia w sprawach podnoszonych na poziomie UE. Wielu ministrów belgijskich mogłoby, więc jednocześnie zajmować miejsce w Radzie UE. Doprowadziło to w Belgii do powstania federalizmu współpracującego (25). Wzmocniło władze federalne jako te, które odpowiadają za współpracę między poszczególnymi jednostkami federacji.

Podstawą prawną zagwarantowania dla Belgii przedstawicielstwa w Radzie UE jest porozumienie o współpracy między państwem federalnym, Wspólnotami i Regionami w sprawie reprezentacji Królestwa Belgii w Radzie Ministrów Unii Europejskiej z dnia 8 marca 1994 r. (*Moniteur belge* 17.11.1994), ze zmianami wprowadzonymi porozumieniem z 13 stycznia 2003 r. (*Moniteur belge* 25.02.2003). Podstawowym celem porozumienia jest stworzenie ram i zasad rozwijania współpracy między władzami federalnymi, wspólnotowymi i regionalnymi zgodnie z ich kompetencjami w celu reprezentowania interesów Belgii w ramach Unii Europejskiej i wspierania budowy Europy. Umowa o współpracy przewiduje, że koordynacja polityki europejskiej wymaga konsultacji pomiędzy władzą wykonawczą federalną i związkową w celu określenia stanowiska, którego Belgia będzie bronić w różnych składach Rady. Federalna Służba Publiczna Spraw Zagranicznych, a dokładnie Dyrekcja Generalna ds. Koordynacji i Spraw Europejskich, organizuje te konsultacje i przewodniczy spotkaniom, w których uczestniczą przedstawiciele gabinetów i departamentów właściwych na szczeblu federalnym i federalnym dla spraw objętych porządkiem obrad. Procedura wyłaniania reprezentacji Belgii w Radzie UE obejmuje dwa etapy. Pierwszy to system podziału reprezentacji między państwem federalnym, wspólnotami i regionami, zgodnie ze składami Rady. Drugi to przyjęcie systemu rotacji reprezentacji.

Porozumienie o współpracy (Załącznik I) przewiduje sześć sposobów reprezentacji Belgii w Radzie wyróżnionych względu na tematykę jej obrad. Wyłączne przedstawicielstwo federalne (kategoria I) jest przewidziane w sprawach ogólnych, sprawach zagranicznych, sprawach gospodarczych i finansowych, kwestiach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, budżetu, telekomunikacji, ochrony ludności i konsumentów. Kategoria II obejmuje transport, energię, rynek wewnętrzny, zatrudnienie i sprawy społeczne, zdrowie publiczne. W przypadku tych dziedzin Belgia jest reprezentowana w Radzie UE przez ministra federalnego wraz z ministrem jednostek federacji pełniącym funkcję pomocniczą (asesorem). W kategorii III, do której należą sprawy przemysłu, badań i środowiska, nadano upoważnienie do reprezentacji w Radzie podmiotom federacji wraz z ministrem pomocniczym (asesorem) szczebla federalnego. W kategorii IV wyłączne upoważnienie do reprezentacji przysługuje podmiotom federacji. W kategorii tej mieszczą się: kultura i sektor audiowizualny, edukacja, młodzież, sport, turystyka, planowanie przestrzenne. W kategorii V (rybołówstwo) Belgia jest reprezentowana w Radzie przez właściwego ministra flamandzkiego (Morze Północne). W kategorii VI obejmującej rolnictwo porozumienie o współpracy przewiduje reprezentację szczebla federalnego, wspomaganą przez podmioty federacji, bez stosowania systemu rotacyjnego.

Minister z jednostek federacji, zasiadający w jednej z formacji Rady UE, zawsze reprezentuje Belgię, a zatem broni stanowiska Belgii określonego podczas konsultacji. Minister-assessor może wspierać ministra zasiadającego w Radzie UE w sprawach należących do jego kompetencji. Ministrowie jednostek federacji zasiadają w Radzie UE na zasadzie rotacji. Rotacja następuje co pół roku, co odpowiada okresowi sprawowania prezydencji w Radzie UE. Jest ona organizowana w taki sposób, aby zapewnić równowagę pomiędzy przedstawicielami Wspólnot i Regionów w zależności od tego, czy reprezentują oni Belgię jako ministrowie-assesorszy, czy jako ministrowie zasiadający w Radzie UE (15).

Przekształcenia ustroju administracji publicznej nie wynikają jedynie z udziału Belgii w negocjacjach i podejmowaniu decyzji na forum UE. Są one również wynikiem konieczności efektywnego stosowania prawa UE. Szczególnie wyraźnie ten pośredni wpływ prawa unijnego na organizację administracji w państwach członkowskich przejawia się w dziedzinach, w których oddziaływanie prawa materialnego jest intensywne, a przepisy unijne są bardzo precyzyjne, np. w zakresie prawa ochrony konkurencji, prawa celnego, prawa rolnego, prawa sektorów infrastrukturalnych i prawa finansowego. W dziedzinach tych organy administracji stają się jednocześnie „przedstawicielami Komisji” oraz częścią krajowej administracji centralnej obejmującej swoją właściwością całe terytorium danego państwa członkowskiego (7). Na sprawę, mogącej się wówczas pojawić podwójnej lojalności, zwraca uwagę S. Kadelbach (10). Problem ten powstaje przede wszystkim w sytuacji, gdy normy prawa unijnego pozostają w konflikcie z prawem krajowym, a organ administracji publicznej stoi przed problemem wyboru odpowiednich przepisów. Może to prowadzić do niestabilności sytuacji prawnych, powodując niepewność prawa.

Europeizacja struktur administracji krajowej wynika również ze zmian relacji między organami administracji, które polegają na osłabieniu relacji wewnętrznych między tymi organami, przede wszystkim w stosunku do rządu lub poszczególnych ministrów przy jednoczesnym wzmacnianiu powiązań o charakterze transgranicznym. Powiązania te mają służyć jednolitej i efektywnej realizacji polityk unijnych we wszystkich państwach członkowskich. W Belgii prowadzi to np. do powstawania organów regulacyjnych funkcjonujących w sektorach infrastrukturalnych, które dysponują pewną niezależnością od rządu m.in. ze względu na sposób ich powoływania, skład, kadencyjność. Jednocześnie organy te należą do sieci, w skład której wchodzi regulatorzy krajowi, agencje europejskie oraz Komisja. W prawie belgijskim nie ma ogólnych ram normatywnych, które organizowałyby statut dla niezależnych organów administracyjnych, a ich poziom niezależności od federalnej służby publicznej jest różny (22). Wszystkie one jednak funkcjonują na poziomie federalnym, co prowadzi do wzmocnienia belgijskiej

administracji szczebla centralnego. Przykładem belgijskiego niezależnego organu regulacyjnego, którego pozycja ustrojowa wynika z implementacji unijnych dyrektyw dotyczących energetyki jest Komisja Regulacji Elektryczności i Gazu. Jest ona federalnym organem ds. regulacji rynków energii elektrycznej i gazu ziemnego w Belgii, o charakterze autonomicznym posiadającym osobowość prawną. Innym przykładem jest Belgijski Organ ds. Konkurencji będący niezależnym organem administracyjnym, który określa i wdraża politykę konkurencji na poziomie krajowym oraz stosuje unijne prawo konkurencji.

Integracja europejska jako impuls do decentralizacji Belgii

W literaturze prawniczej podkreśla się, iż integracja europejska stanowi impuls dla regionalizacji (16). Regionalizację należy rozumieć jako podejmowany przez władze państw członkowskich proces decentralizacji władzy państwowej przez tworzenie regionów i zwiększanie ich kompetencji (24). Pojęcie regionu z punktu widzenia prawa administracyjnego definiowane jest jako jednostka najwyższego szczebla zasadniczego podziału terytorialnego kraju o relatywnie dużej powierzchni i znacznej liczbie ludności, stanowiąca obszar jednolity gospodarczo, społecznie i kulturalnie (26), dysponująca wybieralną władzą, podmiotowością prawną i własnym budżetem (11). Podobną definicję regionu proponuje Zgromadzenie Regionów Europy. Zgodnie z Deklaracją w sprawie regionalizmu w Europie, region jest „jednostką administracji terytorialnej odpowiadającą poziomowi usytuowanemu bezpośrednio poniżej szczebla państwa i posiadającą rząd dysponujący własną władzą polityczną” (31). Są to definicje bardzo ogólne, gdyż państwa członkowskie mają bardzo różnorodną strukturę terytorialną i w związku z tym status regionów i ich forma organizacyjno-prawna znacznie od siebie odbiegają.

Nie tylko oddziaływanie Unii Europejskiej jest przyczyną decentralizacji i politycznej presji w kierunku większej autonomii jednostek belgijskiej federacji. Inną przyczyną regionalizacji był występujący od lat siedemdziesiątych kryzys samorządu terytorialnego wynikający z globalizacji gospodarki. Koncentracja kapitału na poziomie krajowym i ponadnarodowym uniemożliwiała bowiem mniejszym jednostkom samorządu terytorialnego (gminom) kontrolowanie części działalności gospodarczej prowadzonej na ich obszarze i pozyskiwanie z tego tytułu środków finansowych (podatków, opłat) (9). Ponadto rozrastająca się rola państwa w regulowaniu stosunków społeczno-gospodarczych np. w zakresie planowania przestrzennego sprzyjała regionalizacji. Małe jednostki terytorialne nie mogły się skutecznie wywiązać z takiego zadania. Stąd wzmocnienie jednostek podziału administracyjnego na poziomie niższym, niż krajowy (*sub-national*), ale ponadlokalny (*supra-local*).

Wpływ integracji europejskiej na regionalizację Belgii jest wieloraki. Po pierwsze, UE zapewnia regionom środki finansowe - dotacje (polityka spójności, polityka rolna). W związku z tym likwiduje monopol państw narodowych jako kluczowych dostawców dóbr publicznych. UE oferuje również wsparcie polityczne dla regionów i tworzy nowe miejsca instytucjonalne np. w ramach Komitetu Regionów. Belgijskie wspólnoty i regiony wzmacnia także lepszy dostęp do podejmowania decyzji przez Radę UE oraz unijne wsparcie dla polityki transgranicznej i międzyregionalnej. Są to czynniki oddalające regiony od państwa centralnego. Po drugie, integracja europejska generuje bardziej wszechobecne, choć mniej widoczne, skutki poprzez stworzenie dużego rynku wewnętrznego i zmniejszenie znaczenia granic państwowych (1). Ponadto, dzięki utworzeniu rynku wewnętrznego i unii celnej, przedsiębiorstwom belgijskim nie tylko łatwiej było prowadzić wymianę handlową z innymi krajami europejskimi, ale wielkość samego rynku europejskiego, w połączeniu z centralną lokalizacją Belgii, jej wykwalifikowaną siłą roboczą i gęstą siecią transportową, uczyniła z niej atrakcyjny węzeł komunikacyjny dla inwestorów spoza Europy. Te czynniki strukturalne sprawiły, że Belgia stała się jednym z najbardziej zglobalizowanych krajów na świecie, ale jednocześnie przyczyniły się do rosnącej heterogeniczności wewnątrz Belgii. Proces integracji gospodarczej w ramach UE ma istotny wpływ na proces powstawania rozbieżności gospodarczych między belgijskimi jednostkami federacyjnymi ze względu na swobodny przepływ w ramach UE czynników produkcji i kapitału. Dla Belgii miało to poważne konsekwencje. Po pierwsze, inwestorzy zagraniczni ulokowali swoje działania w pobliżu obiektów portowych (Antwerpia, Gent, Zeebrugge), centralnie położonych obiektów transportowych (lotnisko Zaventem), ważnych ośrodków polityczno-administracyjnych (obszar Brukseli, w tym prowincje Brabant-Wallon i Vlaams-Brabant) oraz na obszarach, gdzie związki zawodowe miały mniejsze znaczenie (głównie Flandria). W rezultacie gospodarka flamandzka znacznie wzrosła pod względem udziału w całej gospodarce belgijskiej i w porównaniu z gospodarką walońską. Zróżnicowanie między regionami doprowadziło do politycznych różnic w zakresie polityki redystrybucyjnej państwa, podatkowej i rozwoju terytorialnego, co stwarza podstawy dla dalszej regionalizacji belgijskiej polityki i autonomizacji regionów (1).

Wnioski

Europeizacja belgijskich struktur administracyjnych wynika z konieczności wypracowania jednolitego stanowiska Belgii w kwestiach będących przedmiotem obrad Rady UE oraz efektywnego wypełniania zobowiązań wynikających z prawa unijnego.

Wpływ UE na belgijską administrację publiczną i federalną strukturę tego państwa jest dwojaki. Integracja Belgii w ramach struktur europejskich stanowi jeden z powodów istnienia i funkcjonowania federalnej służby publicznej, wzmacnia szczebel centralny administracji i wprowadza konieczność współpracy między częściami związkowymi. Efektem europeizacji belgijskiej administracji jest zatem powstanie wielopoziomowych struktur między administracją federalną a administracją związkową. Belgijskie administracyjne struktury koordynacyjne stały się skuteczniejsze i pracują bardziej intensywnie ze względu na wpływ UE, która sama jest organizacją międzynarodową o cechach federalizmu współpracującego.

Jednocześnie UE ma wpływ na dynamikę instytucjonalną belgijskiej federacji przez wspieranie regionów (np. w ramach polityki spójności), co prowadzi do decentralizacji. Ponadto regiony początkowo całkowicie wyłączone z europejskiego procesu decyzyjnego zyskały znaczenie w europejskich procesach decyzyjnych na mocy traktatu z Maastricht. W Belgii utworzono wewnętrzne mechanizmy uwzględniające części związkowe w celu określenia stanowiska tego państwa w sprawach europejskich. Integracja europejska, a w szczególności jednolity rynek europejski, była również czynnikiem wzmacniającym zróżnicowanie strukturalne i gospodarcze między belgijskimi jednostkami federacyjnymi.

Informacja

Artykuł powstał w wyniku realizacji projektu badawczego o nr 2018/30/M/HS3/00153 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

Literatura

- [1] Beyers J., Bursens P., (2013), How Europe Shapes the Nature of the Belgian Federation: Differentiated EU Impact Triggers Both Co-operation and Decentralization, *Regional & Federal Studies*, DOI:10.1080/13597566.2013.773898, s. 8.
- [2] Biernat S., (2002), Europejskie prawo administracyjne i europeizacja krajowego prawa administracyjnego, (w:) *Studia Prawno-Europejskie (Studies on European Law)*, t. 6, M. Seweryński, Z. Hajna (red.), Łódź, str. 72–111.
- [3] Boć J., (1993), *Gmina w Belgii*, Wrocław.
- [4] Boć J., (1999), W Belgii, (w:), *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, J. Jeżewski (red.), Wrocław.
- [5] Boć J., Autonomia gminy (samorząd gminny) w Belgii, „*Samorząd Terytorialny*” 1992, nr 3, str. 27-33.
- [6] Börzel T.A., *Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization*, Queen's Papers on Europeanisation 2003, nr 1, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38412,en.pdf>.
- [7] Dudzik S., (2003), Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji (w:) *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków, str. 231 i n.
- [8] Dudzik S., (2003), Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji (w:) *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, red. S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź, Kraków, str. 231 i n.
- [9] Izdebski H., Kulesza M., (1999), *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa, str. 365.
- [10] Kadelbach S., (2002), *European Administrative Law and the Law of a Europeanized Administration* (w:) *Good governance in Europe's integrated market*, Ch. Joerges, R. Dehousse (red.), str. 177.
- [11] Kallas M., Lipowicz I., Niewiadomski Z., Szpor G., *Prawo administracyjne. Część ustrojowa*, Warszawa 2002, str. 114.
- [12] Konstytucja Belgii, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/belgia.html>
- [13] Lagasse Ch.-E., (1997), Le système des relations internationales dans la Belgique fédérale, *Courrier hebdomadaire du CRISP* 1997/4-5 (n° 1549-1550), str. 1 – 63.
- [14] Massart-Piérard F., Une étude comparée des relations entre entités fédérées au sein du système de politique extérieure en Belgique francophone, *Revue internationale de politique comparée* 2005/2 (Vol. 12), str. 191 - 205.
- [15] Moureau F., (2014), L'impact de la sixième réforme de l'état belge sur sa représentation au Conseil de l'Union Européenne. Le cas de la filière emploi, *Think Tank européen Pour la Solidarité*, https://www.pourlasolidarite.eu/sites/default/files/publications/files/impact_6e_reforme_etat_belge-versionweb.pdf, str. 82-85.
- [16] Niewiadomski Z., (2011), *Samorząd terytorialny*, (w:) *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego. Tom 6*, R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa, str. 158.
- [17] Nowak B., Riedel R., (2010), Europeizacja – teorie, mechanizmy, agenda badawcza (w:) *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*, red. E. Nowak, R. Riedel, Lublin, str. 213–223.
- [18] Nowak-Far A., (2005), *Krajowa administracja rządowa a Unia Europejska. Strefy relacyjne i podstawowe aspekty ich funkcjonowania* (w:) *Dostosowanie polskiej administracji do członkostwa w Unii Europejskiej*, red. A. Nowak-Far, Warszawa, str. 7.

- [19] Nowak-Far A. (2008), Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państw członkowskich (w:) *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, J. Czaputowicz (red.), Warszawa, str. 114.
- [20] Panara C., De Becker A., (2011), The Role of Regions in the European Union: The "Regional Blindness" of Both the EU and the Member States (w:) *The Role of Regions in EU Governance*, C. Panara, A. De Becker (red.), Heidelberg, Dordrecht, London, New York, str. 297 i n.
- [21] Philips V., Vermeersch P. (1998), *Belgia: geneza i organizacja państwa federalnego*, *Studia Europejskie*, nr 1, str. 79.
- [22] Quertainmont Ph., Questionnaire sur la régulation économique sectorielle dans les pays de l'Union européenne Réponses du Conseil d'État de Belgique. Association des Conseils d'État et juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne, <http://www.aca-europe.eu/colloquia/2014/Belgique.pdf>
- [23] Radaelli C.M., *Europeanisation: Solution or problem?*, *EIoP* 2004, vol. 8, nr 16, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>, str. 3.
- [24] Skawiński F., (2008). *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, str. 27 i n.
- [25] Termine G., (2011) *L'eupéanisation du système politique belge*, (w:) *Regards croisés sur l'intégration européenne*, Geneviève Duchenne, Vincent Dujardin, Lisa Isnard, Presses univ. de Louvain, str. 173 i n.
- [26] Tkaczyński J. W., Świstak M., (2013), *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, Warszawa, str. 456.
- [27] Wach K., (2010), *Wokół pojęcia europeizacji*, Munich Personal RePEc Archive Paper, nr 31754, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/31754/>, str. 198.
- [28] Weatherill S., (2005), *The Challenge of the Regional Dimension in the European Union*, w: *The role of the Regions and Sub-national Actors in Europe*, S. Weatherill, U. Bernitz (red.), Oxford, str. 1 i n.
- [29] Wróbel A., (2012), *Komentarz do art. 291 TFUE (w:) Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa, str. 718.
- [30] Wróbel A., Miąsik D., (2014), *Europeizacja prawa administracyjnego – pojęcie i konteksty*, (w:) *System prawa administracyjnego. Europeizacja prawa administracyjnego*, t. 3., R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa, str. 1-120.
- [31] Zgromadzenie Regionów Europy, *Deklaracja dotycząca regionalizmu w Europie*, http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/pl/DR_POLONAISTR.pdf

Abstract

Europeanisation of Belgian public administration

Objective: The article seeks to define the impact of European integration on Belgian institutional structures.

Material and methods: The research work presented in the article consisted in interpretation of legislation using semantic and syntactic rules of both legal and natural language, rules of formal logics as well as legal inference. The object of the research work were legally normative EU acts as well as the Belgian constitution as well as legislation being the basis of the functioning of Belgian public administration.

Results: The impact of European integration on Belgian administrative structures stems from the need to develop the country's consistent position at EU level as well as its effective honouring of the obligations resulting from EU law.

Conclusions: Europe's impact on Belgian public administration and the country's federal structure is twofold. Belgium's integration within the EU structures is one of the reasons for the existence and functioning of the federal public service, strengthens the central level of administration and makes it necessary for the country's regions to cooperate. At the same time, the EU exerts an impact on the institutional dynamics of the Belgian federation through supporting its regions, which leads to decentralisation.

KEY WORDS: Europeanisation, national public administration, public administration in Belgium, Belgian federation
